REVISTA IURIS DICTIO PERÚ

LA NIVELACIÓN DE REMUNERACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

Percibir una remuneración conforme a la escala remunerativa estatal

[THE EQUALIZATION OF REMUNERATIONS IN THE PUBLIC SECTOR - Receiving compensation in accordance with the state remuneration scale]

José María Pacori Cari*

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal

Sumario: 1. Remuneración - 2. Diferencia entre nivelación y homologación de remuneraciones - 3. Escala remunerativa - 4. Vigencia de la escala remunerativa - 5. Aplicación de la escala remunerativa - 6. Progresividad de los derechos laborales - 7. Carga de la prueba

***Resumen**. Se ofrece al lector un análisis jurídico de la nivelación de remuneraciones de los servidores públicos estatales, teniendo en cuenta la escala remunerativa que a través de normas administrativas generales emiten las entidades públicas, haciendo énfasis en los pedidos que pueden solicitar los servidores públicos para nivelar su remuneración en el tope mínimo o máximo.*

***Abstract**. This text offers the reader a legal analysis of the remuneration leveling process for state public servants, taking into account the remunerative scale established through general administrative regulations issued by public entities. The analysis emphasizes the requests that public servants may submit to level their remuneration to the minimum or maximum threshold.*

Palabras Clave: nivelación de remuneraciones – servidores públicos – escala remunerativa

Keywords: remuneration leveling - public servants - remunerative scale

Recibido 12/01/2025
Aprobado 10/02/2025

A pari[1]. Establecer las remuneraciones en el Sector Privado, *in genere*, depende de la autonomía de la voluntad de las partes, mientras que las remuneraciones en el Sector Público dependen

* El autor es abogado especialista en Derecho del Trabajo en el Perú. Contacto: corporacionhiramsl@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

[1] De igual manera

Editorial Legal Affairs – Lima, Perú

del principio de legalidad presupuestal. Sin embargo, debido a la necesidad de garantizar el respeto a la dignidad de los servidores públicos, se ha establecido la posibilidad de establecer la autonomía de la voluntad colectiva como fuente remunerativa, nos referimos a los conceptos remunerativos que se derivan de la negociación colectiva pública, en efecto, un convenio colectivo puede incrementar las remuneraciones de los servidores públicos, motivando, en algunos casos, la modificación de las escalas remunerativas de las entidades públicas.

En el Sector Público, la remuneración de los servidores y funcionarios públicos se rige por la transparencia en su otorgamiento (*estabelecimento de mecanismos de transparência salarial*), lo cual da lugar a la emisión de documentos de gestión que permiten establecer los montos remunerativos que percibirán los servidores y funcionarios públicos de cada entidad pública, esto nos remite a las escalas remunerativas que al estar contenidas en normas administrativas generales se sustentan en el principio de transparencia que obliga a las autoridades públicas a darles cumplimiento.

1. Remuneración

La **remuneración** es lo que percibe el servidor público bajo su libre disponibilidad, de allí que se hable de la intangibilidad de remuneraciones. La remuneración es definida en el artículo 1 del Convenio OIT sobre igualdad de remuneración (Convenio OIT 100) que indica

"el término ***remuneración*** *comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último".*

De esta manera, en el caso de los servidores públicos, cuando nos referimos a la **remuneración** consideraremos su remuneración básica y todos los emolumentos que en dinero le abona la entidad pública en su calidad de empleador como contraprestación por los servicios prestados bajo subordinación, lo indicado implica que no serán conceptos remunerativos aquellos que por ley se consideren como conceptos no remunerativos, *ergo*, una escala remunerativa en el sector público solo se refiere a la suma de las remuneraciones y conceptos remunerativos que percibe el servidor público, no se refiere a los conceptos no remunerativos, los cuales pueden ser considerados en otros documentos de gestión como, *verbi gratia*, el Presupuesto Analítico de Personal (PAP).

Ahora bien, la remuneración que percibe el servidor público debe ser **equitativa**, esto es, que debe de responder al principio de equidad, por el cual se deberá de pagar la remuneración teniendo en cuenta la capacidad, experiencia y formación que se requieren para prestar servicios en un determinado cargo público; por su parte, la remuneración debe ser **suficiente**, esto es, que debe de tener en cuenta el costo de vida mensual en la localidad donde labora el servidor público, estas dos (2) características son previstas en el artículo 24 de la Constitución Política del Perú establece

"El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual".

2. Diferencia entre nivelación y homologación de remuneraciones

Editorial Legal Affairs – Lima, Perú

Ahora bien, la nivelación de remuneraciones que se sustenta en el principio de igualdad remunerativa (*Gleichheit des Entgelts*) se remite a la verticalidad, más que a la horizontalidad, diferenciándose de esta manera de la homologación de remuneraciones. Nos explicamos. Existiendo una escala remunerativa, el servidor público aspira a percibir la máxima remuneración prevista en la escala, esto es, una aspiración vertical; por otro lado, existiendo un servidor público que percibe una remuneración superior a otro servidor público, este aspira percibir la remuneración que percibe su homólogo (horizontal), sustentado en el principio a igual trabajo, igual remuneración (*Equal pay for equal work*).

Definición	Descripción
Nivelación de remuneraciones (verticalidad)	Aspiración del servidor público a alcanzar la máxima remuneración dentro de una escala salarial.
Homologación de remuneraciones (horizontalidad)	Aspiración a recibir la misma remuneración que un homólogo, basado en el principio "a igual trabajo, igual remuneración".

3. Escala remunerativa

Asimismo, la escala remunerativa no se puede confundir con la política remunerativa, la cual es definida en el artículo 2, literal k), del Decreto Supremo 002-2018-TR - Reglamento de la Ley 30709, Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres – que establece

*"**Política salarial o remunerativa**. Conjunto de criterios y directrices establecidos por el empleador para la gestión, fijación o reajuste de los diferentes esquemas de remuneración de los trabajadores".*

Estas políticas remunerativas no deben confundirse con la escala remunerativa, como se verifica de la sumilla de la Casación 2761-2019 Lima que indica

"No procede la nivelación de remuneraciones cuando se invoca como fuente de derecho a las normas expedidas por el FONAFE en donde se fijan remuneraciones máximas, en tanto estas no constituyen cuadros de categorías o escalas remunerativas, sino políticas remunerativas para las empresas del Estado".

In genere, una política remunerativa establece criterios y directrices para fijar las remuneraciones, sin embargo, no establece remuneraciones; por su parte, las **escalas remunerativas**, en el sector público, son normas administrativas generales que a través de parámetros objetivos establecen las remuneraciones que corresponden a los cargos públicos que conforme a categorías se encuentran en las entidades públicas, siendo que se puede establecer un mínimo y máximo remunerativo. *Ergo*, el sustento de la escala remunerativa es que la entidad pública como empleadora, especifique las remuneraciones que percibirán sus servidores públicos, Sh. Abdool Rahman Khan en su artículo Social Justice: Labor Rights in Islam indica *"Abu Sa'id Al-Judri narró que el Profeta (BP) dijo: "Quien emplee a alguien para que trabaje para él, debe especificarle su salario por adelantado". ['Abdur-Razzaaq]"*

De esta manera, las escalas remunerativas derivan de la facultad del empleador estatal para clasificar por categorías a los servidores públicos estableciendo sus remuneraciones a través de criterios objetivos, sustentados en la capacidad, experiencia y formación que se requiere para ostentar un determinado cargo público. En el considerando novena, numeral 4) de la Casación 2761-2019 Lima se indica

"Asimismo, con carácter ilustrativo debe mencionarse que los cuadros de categorías o escalas remunerativas resultan ser la consecuencia de la facultad del empleador de clasificar ocupacionalmente a sus trabajadores de acuerdo a los parámetros objetivos que se presenten (funciones, responsabilidades, nivel profesional, experiencia, entre otros)".

A partir de lo indicado, establecemos problemas reiterados que se derivan de la nivelación de remuneraciones conforme a las escalas remunerativas aprobadas por las entidades públicas.

4. Vigencia de la escala remunerativa

La aplicación temporal de la escala remunerativa a los servidores públicos nos remite a la pregunta temporal ¿a quiénes se aplica la escala remunerativa?, *ergo*, emitida la resolución que aprueba la escala remunerativa, esta entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación, de esta manera, la escala remunerativa se aplicará a los trabajadores que tengan vínculo laboral vigente al momento de su entrada en vigencia, también se aplicará a los trabajadores que ingresen a prestar servicios luego de la entrada en vigencia de la escala remunerativa. Lo indicado imposibilita que, terminado el vínculo laboral del servidor público, antes de la entrada en vigencia de la escala remunerativa, el exservidor pueda solicitar el pago de reintegros de remuneraciones por diferencia de remuneraciones.

5. Aplicación de la escala remunerativa

Explicada la aplicación temporal, se precisa establecer los supuestos de aplicación cuantitativa a los servidores públicos:

a. Estando vigente la escala remunerativa, el servidor público percibe una remuneración inferior a la remuneración mínima prevista en la escala, sin embargo, pretende el pago de la remuneración mínima. También incluye a los servidores que aleguen la no aplicación a su caso de la escala remunerativa.

En este supuesto, tenemos que el servidor público no ha sido incluido en la escala remunerativa aprobada, por cuanto al percibir una remuneración menor a la remuneración mínima de la escala se verifica su no inclusión, lo cual da lugar a la discriminación laboral (*discrimination au travail*). En la sumilla de la Casación Laboral 25175-2017 La Libertad se indica

"El derecho de ser incluido en una escala remunerativa es una manifestación del principio de igualdad y prohibición de discriminación en materia laboral".

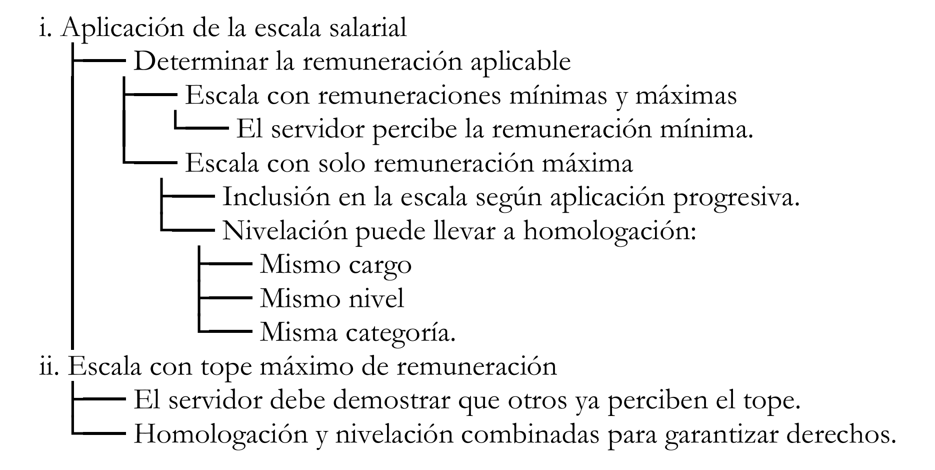
Ahora bien, en el considerando 13 y 14 de la sentencia de vista (resolución 20) emitida en el Expediente 03003-2018-0-1801-JR-LA-02 por la Segunda Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima se indica

"Entonces, es claro que la pretensión principal única del actor es la nivelación de remuneraciones por efecto de la aplicación de la banda salarial establecida por el banco demandado; no obstante, al contener aquellas remuneraciones mínimas, medias y máximas, la parte demandante precisa la posibilidad que la nivelación sea por el mínimo o máximo. En tal sentido, el Colegido advierte que la pretensión del demandante, solo se circunscribe a la pretendida nivelación de remuneraciones por efecto de la aplicación de la banda salarial establecida por el banco; no obstante, la demandante, sin variar el petitum, señaló durante Audiencia de

Juzgamiento del 06 de junio de 2019, ***que esta podría establecerse conforme al rango mínimo establecido en la banda salarial***" *(el resaltado es nuestro).*

De esta manera, luego de la aplicación temporal de la escala salarial al servidor público es preciso establecer que remuneración le es aplicable; en el caso de que la escala remunerativa establezca remuneraciones mínimas y máximas, el servidor deberá de percibir, *in essentia*, la remuneración mínima prevista; sin embargo, en el caso de que la escala remunerativa solo establezca la remuneración máxima, solo procedería la inclusión del servidor público a la escala remunerativa, teniendo en cuenta el estado de la aplicación progresiva de la escala, supuesto en el cual la nivelación podría variar a una homologación de remuneraciones destinada a acreditar que el servidor público perciba la remuneración mayor que le corresponda conforme perciban los servidores homólogos (mismo cargo, mismo nivel o misma categoría), también se puede dar el caso en el cual la escala establezca solo el máximo o tope de la remuneración, supuesto en el cual el servidor que busque la aplicación de la escala deberá acreditar que los otros servidores ya perciben esos topes, para poder acceder al mismo, en este caso homologación y nivelación se combinan para atender los derechos del servidor.

Diagrama



Ahora, de existir el pago diferenciado de la remuneración de un servidor público respecto de la escala remunerativa que le es aplicable se estará a la existencia de una causa objetivo y razonable, *verbi gratia*, la aplicación progresiva de la escala remunerativa dispuesta en la misma norma administrativa general o la verificación de requisitos para ser considerado dentro de una categoría en la escala. En la sumilla de la Casación Laboral 6024-2021 Lima se indica

"*Se afecta el principio de igualdad cuando no existe razón suficiente para denegar el derecho al demandante a percibir una remuneración conforme a la categoría mínima de la escala remunerativa de los obreros permanente de la demandada*".

Asimismo, debe de tenerse en cuenta si conforme al régimen laboral que ostenta el servidor le es aplicable la escala remunerativa, *verbi gratia*, si la escala remunerativa es para servidores del régimen laboral público del Decreto Legislativo 276, no será aplicable a los servidores del régimen de contratación administrativa de servicios (CAS) del Decreto legislativo 1057.

b. Estando vigente la escala remunerativa, el servidor público percibe una remuneración inferior a la remuneración mínima prevista en la escala, pero pretende el pago de la remuneración máxima. Este supuesto también implica al servidor que considere que es excluido de la aplicación de una escala remunerativa y pide su aplicación por incorporación.

En el caso de que en la escala remunerativa se establezca una remuneración mínima y máxima, es importante evaluar si esto está sujeto a un proceso gradual, si esto es así, deberá de verificarse en que estado está ese proceso y verificar si respecto de un determinado servidor se viene incumpliendo con ese proceso; en el caso de haberse emitido la escala con un máximo remunerativo, esto será aplicable si se verifica o acredita que este monto es un monto fijo e inamovible, además de no estar sujeto a una condición suspensiva, como podría ser el supuesto de declarar la aplicación progresiva de la escala. En el séptimo considerando de la Casación Laboral 18798-2018 Junín (Perú) se indica

*"por tanto, el juzgador deberá evaluar si al demandante le corresponde el reintegro de remuneraciones por la nivelación" "**teniendo en consideración que corresponde motivar si el monto establecido en ambas escalas remunerativas son remuneraciones fijas e inamovibles en su percepción, o si se tratan de remuneraciones totales máximas**; es decir, topes remunerativos que no podían ser sobrepasados y sujetos a diversos condicionamientos establecidos en las mismas directivas autoritativas. En efecto, deberá analizarse si la aplicación de las escalas es o no automática, y si se cumple con todos los presupuestos para su implementación" (el resaltado es nuestro).*

Por su parte, la entrada en vigencia de una escala remunerativa no otorga por sí el derecho laboral a percibir los montos máximos establecidos, por lo que deberá evaluarse la norma administrativa general que aprueba la mencionada escala. En el undécimo considerando de la Casación Laboral 10218-2019 Lima (Perú) se indica

*"Ahora bien, del Decreto Supremo N. 198-2004-EF y su Anexo, se verifica que se aprueba la escala remunerativa del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil RENIEC, por la que se establecen remuneraciones máximas que corresponderán ser otorgadas de manera particular a cada servidor en función de la categoría o cargo que desempeña dentro de la institución, y no una remuneración específica y determinada. Se trata, en concreto, de una política remunerativa que, como se denota del anexo en referencia, **constituye una escala de remuneraciones máximas, montos que no necesariamente son los que efectivamente deban percibir los trabajadores en actividad; por lo tanto, pueden existir remuneraciones que estén por debajo de los topes máximos establecidos que, de ser el caso, constituye una medida dentro del marco de la legalidad.** Para dicho fin, el dispositivo legal preveía que sería el Jefe Nacional, o quien éste delegue, el encargado de fijar el monto que le correspondiera a cada trabajador tomando en consideración la evaluación de su desempeño" (el resaltado es nuestro).*

c. Estando vigente la escala remunerativa, el servidor público percibe una remuneración superior a la remuneración mínima e inferior a la remuneración máxima prevista en la escala, pero pretende el pago de la remuneración máxima.

En este supuesto, el servidor público al revisar su remuneración con relación a la escala remunerativa observa que es superior a la remuneración mínima, pero inferior a la

remuneración máxima, caso en el cual deberá acreditar que ya es aplicable a los servidores públicos la remuneración máxima prevista en la escala remunerativa. Asimismo, es importante establecer la categoría del servidor público respecto de la cual pretende su nivelación, como también realizar comparaciones con la escala remunerativa si ostentó varias categorías, derivadas, *verbi gratia*, de proceso de ascenso.

Por otro lado, el servidor público deberá acreditar cuál es la categoría o nivel remunerativo en el que se debe otorgar la nivelación remunerativa, más aún cuando en su boleta de pago no resulta claro establecer a qué nivel o categoría corresponde su cargo. En el octavo considerando de la Casación Laboral 18798-2018 Junín (Perú) se indica

"Por otro lado, el juzgador deberá analizar las boletas de remuneraciones del trabajador" "a fin de determinar si el puesto de Auxiliar Nivel 7, forma parte de la categoría de Auxiliar II o no, conforme al Manual de Organización de Funciones (MOF); ***así como si lo percibido por el trabajador por el periodo comprendido desde el año dos mil once a dos mil diecisiete se encuentra dentro del margen remunerativo (topes mínimos y máximos) permitido entre una categoría y otra****" (el resaltado es nuestro).*

6. Progresividad de los derechos laborales

La nivelación de remuneración al referirse a la remuneración como derecho, en caso de alcanzar el acercamiento al tope como derecho expectaticio (*droits éventuels*), se sustenta en el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales, que fundamenta el principio de intangibilidad de la remuneración; por su parte, habiéndose incrementado la remuneración del servidor como consecuencia de un proceso de nivelación en mérito a la aplicación de una escala remunerativa, la entidad pública no podría reducir unilateralmente la remuneración, puesto esto contravendría también el principio de progresividad de los derechos laborales, esto es, los derechos laborales evolucionan, no involucionan.

Magela Melo (2010) sobre el principio de progresividad de los derechos fundamentales indica que "tal principio alude a la idea de que el Estado, después de haber implementado un derecho fundamental, no puede retroceder, o sea, no puede practicar algún acto que vulnere un derecho que estaba pasible de disfrutar, sin que haya una medida compensatoria efectiva correspondiente"[2].

De esta manera, iniciado el proceso de nivelación de remuneraciones por la entidad pública, no es posible retroceder, practicando un acto que vulnere el derecho laboral reconocido. En séptimo considerando de la Casación Laboral 10218-2019 Lima (Perú) se indica

"Estando al sustento de la infracción por la que se cuestiona el reconocimiento de un aumento remunerativo al demandante en virtud del nivel ocupacional reconocido, la Sala ha cumplido con efectuar un análisis de la pretendida nivelación de remuneraciones bajo el marco normativo del Decreto Supremo N. 198-2004-EF que aprueba la escala remunerativa del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC de acuerdo al Anexo que forma parte de dicho Decreto Supremo, y ***del principio de progresividad y no regresividad que regulan los derechos laborales, a partir del status laboral***

[2] *"Tal princípio alude a ideia de que o Estado, após ter implementado um direito fundamental, não pode retroceder, ou seja, não pode praticar algum ato que vulnere um direito que estava passível de fruição, sem que haja uma medida compensatória efetiva correspondente".* Magela Melo, Geraldo (2010). A vedação ao retrocesso e o direito do Trabalho. En Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg., Belo Horizonte, v.52, n.82, p.65-74. Brasil.

reconocido al demandante, determinando que le corresponde a este como remuneración mensual el importe máximo previsto en la escala remunerativa de la demandada entonces vigente *" (el resaltado es nuestro)*

7. Carga de la prueba

La existencia de una escala remunerativa que establece remuneraciones máximas por categoría o cargo, no otorga el derecho automático para percibir los montos fijados como tope, siendo que su remuneración deberá oscilar en su rango remunerativo; en el caso de que el servidor alegue el derecho a percibir el máximo o tope remunerativo, tendrá la carga de la prueba (*onere della prova*) de acreditar que la escala en sus montos máximos ya son aplicados por la entidad o que existe la disposición de otorgar a los servidores el tope previsto. En la sumilla de la Casación Laboral 10218-2019 Lima (Perú) se indica

"La política remunerativa por la que se establecen remuneraciones máximas por categoría o cargo en la estructura organizacional de la entidad, no genera para el trabajador un derecho automático a percibir los montos fijados como tope, sino que la remuneración asignada puede oscilar en el rango salarial previsto, ***salvo prueba en contrario de quien exige el derecho****" (el resaltado es nuestro).*

Conclusiones

En conclusión, emitida una escala remunerativa con topes máximos se deberá de verificar su aplicación temporal, su aplicación personal y el estado cuantitativo de su aplicación (progresiva o fija); el servidor público tendrá la carga de la prueba de acreditar la inaplicación de la escala remunerativa y el no pago de su remuneración conforme a esta.

Referencias

- Casación 2761-2019 Lima (22 de setiembre de 2022). Reintegro de Remuneraciones y otros. Perú: Cuarta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República
- Casación Laboral 10218-2019 Lima (16 de junio de 2022). Perú: Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Casación Laboral 18798-2018 Junín (30 de noviembre de 2021). Nivelación de remuneraciones y otros. Perú: Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Casación Laboral 25175-2017 La Libertad (17 de diciembre de 2019). Nivelación de remuneraciones y otros. Perú: Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la república.
- Casación Laboral 6024-2021 Lima (08 de noviembre de 2023). Reintegro de beneficios económicos y otros. Perú: Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Convenio OIT 100 (1951). Convenio sobre igualdad de remuneración. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo
- Decreto Supremo 002-2018-TR (08 de marzo de 2018). Reglamento de la Ley 30709, Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres. Perú.
- Magela Melo, Geraldo (2010). A vedação ao retrocesso e o direito do Trabalho. En Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg., Belo Horizonte, v.52, n.82, p.65-74. Brasil.

- Sentencia de Vista - Resolución 15 (20 de septiembre de 2024). Expediente 17621-2022-0-1801-JR-LA-85. Perú: Sétima Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima
- Sentencia de vista - Resolución 20 (06 de setiembre de 2023). Expediente 03003-2018-0-1801-JR-LA-02. Perú: Segunda Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima.
- Sh. Abdool Rahman Khan (s/f). Social Justice: Labor Rights in Islam. En: https://aflcio.org/sites/default/files/2022-08/Islam-Labor-Rights-Booklet.pdf

Citar artículo

Pacori Cari, José María (2025). La nivelación de remuneraciones en el sector público. Percibir una remuneración conforme a la escala remunerativa estatal. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen VII, febrero 2025, pp. 07-15. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.